Deutscher Bundestag
13. Wahlperiode

Drucksache 13/11140

23. 06. 98

Beschlußempfehlung und Bericht

des Ausschusses für Verkehr (15. Ausschuß)

a) zu dem Antrag der Abgeordneten Albert Schmidt (Hitzhofen), Gila Altmann (Aurich), Ulrike Höfken, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN – Drucksache 13/6346 –

Novellierung des Gesetzes zum Schutz gegen Fluglärm

b) zu dem Antrag der Abgeordneten Monika Ganseforth, Elke Ferner, Wolfgang Behrendt, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der SPD – Drucksache 13/7498 –

Verbesserung des Schutzes vor Fluglärm

A. Problem

Der Luftverkehr ist in den zurückliegenden Jahren stark angewachsen. Alle Prognosen lassen eine weitere Zunahme der Flugbewegungen erwarten. Mit dem Wachstum des Luftverkehrs ist eine Zunahme der Umweltbelastungen verbunden. Der Lärmschutz, insbesondere im Nahbereich von Flughäfen, gewinnt angesichts des weiteren Wachstums im Luftverkehr an Bedeutung.

Die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN beantragt die Novellierung des Gesetzes zum Schutz gegen Fluglärm, bei der unter anderem folgende Kriterien berücksichtigt werden sollten:

- Bei Flughafenplanungen und -ausbauten müsse die „Umweltkapazität", unter der die größte Menge Umweltbelastung durch den Luftverkehr, die in der Umgebung von Flughäfen noch zumutbar sei, verstanden wird, als vorrangiger Maßstab eingeführt werden.
- Für den Tagflugverkehr sei der nichtenergieadäquate Dauerschallpegel Leq_4 des geltenden Fluglärmgesetzes durch den

bei fast allen anderen Lärmarten benutzten Beurteilungspegel L_r zu ersetzen.

- Für die Beurteilung des Nachtflugverkehrs seien mehr als sechs Maximalpegel von 55 dB (A) und mehr am Ohr des Schläfers auszuschließen.
- Ausdrücklich vorzusehen sei, daß die Betroffenen das Recht auf Nachtruhe und damit das Recht auf Nachtflugbeschränkungen hätten. Entsprechende Kriterien seien auf der Basis der Umweltkapazität von Flughäfen festzulegen.

Die Fraktion der SPD möchte, daß die Bundesregierung aufgefordert wird, zur Verbesserung des Schutzes vor Fluglärm ein umfassendes Programm vorzulegen, das unter anderem folgende Elemente enthält:

- Ausdehnung des Geltungsbereiches des Fluglärmgesetzes auf Regionalflughäfen, Landeplätze der allgemeinen Luftfahrt, militärische Tieffluggebiete und auf militärische und gewerbliche Hubschrauberlandeplätze.
- Stufenweise Ausdehnung des Erstattungsanspruchs von Aufwendungen für bauliche Schallschutzmaßnahmen auch auf die Schutzzone 2.
- Stärkere Beteiligungsrechte von Kommunen bei der Festsetzung oder Änderung von Lärmschutzbereichen an Flugplätzen. Novellierung der Landeplatzverordnung mit dem Ziel, die Bestimmungen von Platzrundflügen schärfer zu fassen.

Lösung

Annahme einer Entschließung, mit der der Deutsche Bundestag die Bundesregierung auffordert, das Ergebnis einer öffentlichen Anhörung zu den vorliegenden Anträgen eingehend zu analysieren und dem Deutschen Bundestag zu Beginn der nächsten Legislaturperiode Vorschläge für Verbesserungen im Bereich des Schutzes vor Fluglärm vorzulegen.

Mehrheit im Ausschuß

C. Alternativen

Keine

D. Kosten

Keine

Beschlußempfehlung

Der Bundestag wolle beschließen,

a) den Antrag „Novellierung des Gesetzes zum Schutz gegen Fluglärm" – Drucksache 13/6346 – abzulehnen,

b) den Antrag „Verbesserung des Schutzes vor Fluglärm" – Drucksache 13/7498 – abzulehnen,

c) folgende Entschließung zu fassen:

Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Der Luftverkehr ist in Deutschland auf absehbare Zeit ein Wachstumsbereich. Er sorgt für die notwendige Mobilität von Personen und Gütern, sichert vorhandene und schafft zusätzliche Arbeitsplätze und ist ein Wachstumsfaktor unserer Volkswirtschaft. Die Politik hat das erkannt, wie die einhellige Zustimmung der Verkehrsminister des Bundes und der Länder zum Ausbau einer bedarfsgerechten Luftverkehrsinfrastruktur in Deutschland gezeigt hat. Gleichzeitig muß der Ordnungsrahmen für eine wettbewerbsfähige, sichere und auch an ökologischen Anforderungen orientierte Luftverkehrswirtschaft angepaßt werden. Die Problematik der weiteren Verbesserung des Schutzes vor Fluglärm ist dabei ein wichtiger Bereich, denn er beeinflußt unmittelbar die Akzeptanz des Luftverkehrs in der Bevölkerung. Obwohl sich in der Vergangenheit unter anderem

- durch erheblich leisere Flugzeugtriebwerke,
- durch eine drastische Verminderung des Militärflugverkehrs,
- durch verbesserte Flugleitmaßnahmen und andere technische Entwicklungen

die Belastung der Bevölkerung durch Fluglärm scheinbar gesenkt hat, haben die starke Zunahme der Flugbewegungen und häufigere Flüge in der Nacht und zu den Tagesrandzeiten zu einer verstärkten Sensibilität geführt. Dem wurde durch Aktivitäten der Bundesregierung und des Deutschen Bundestages Rechnung getragen.

Die Gutachten der Sachverständigen sowie ihre Ausführungen in der öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Verkehr am 12. November 1997 zum Thema Fluglärm haben aufgezeigt, daß Handlungsbedarf für den Gesetzgeber gegeben ist. Die Gutachter haben dabei eine Reihe von Problempunkten angesprochen, die einer eingehenden Prüfung bedürfen.

Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

das Ergebnis der Anhörung eingehend zu analysieren und dem Deutschen Bundestag zu Beginn der nächsten Legislatur-

periode Vorschläge für Verbesserungen im Bereich des Schutzes vor Fluglärm vorzulegen.

Dabei sollten insbesondere folgende Ziele verfolgt werden:

- Modernisierung des Berechnungsverfahrens bei größtmöglicher Harmonisierung mit den Verfahren in anderen Bereichen
- Verbesserung des Gesamtschutzniveaus (Zumutbarkeitsgrenzen, Schutzzonen, Schutzauflagen, Eingriffsschwellen, Bewertungsverfahren)
- Stärkere Gewichtung von Lärmereignissen in empfindlichen Zeiten (Nachtlärmproblematik)
- Bewertung des zivilen und des militärischen Flugverkehrs
- Bürgerbeteiligung.

Bonn, den 17. Juni 1998

Der Ausschuß für Verkehr

Dr. Dionys Jobst	**Horst Friedrich**
Vorsitzender	Berichterstatter

Bericht des Abgeordneten Horst Friedrich

I. Zum Beratungsverfahren

1. Beratungen im Plenum

Der Deutsche Bundestag hat den **Antrag** der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN „Novellierung des Gesetzes zum Schutz gegen Fluglärm" – **Drucksache 13/6346** – in seiner 154. Sitzung vom 30. Januar 1997 zur federführenden Beratung an den Ausschuß für Verkehr sowie zur Mitberatung an den Ausschuß für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, den Ausschuß für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau sowie an den Ausschuß für Fremdenverkehr und Tourismus überwiesen.

Den **Antrag** der Fraktion der SPD „Verbesserung des Schutzes vor Fluglärm" – **Drucksache 13/7498** – hat der Deutsche Bundestag in seiner 172. Sitzung vom 24. April 1997 zur federführenden Beratung an den Ausschuß für Verkehr sowie zur Mitberatung an den Ausschuß für Wirtschaft, den Ausschuß für Gesundheit, den Ausschuß für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit sowie an den Ausschuß für Fremdenverkehr und Tourismus überwiesen.

In seiner 210. Sitzung vom 11. Dezember 1997 hat der Deutsche Bundestag den Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN – Drucksache 13/6346 – nachträglich an den Ausschuß für Wirtschaft, den Verteidigungsausschuß und den Ausschuß für Gesundheit überwiesen. Der Antrag der Fraktion der SPD – Drucksache 13/7498 – wurde in derselben Sitzung nachträglich an den Verteidigungsausschuß und den Ausschuß für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau überwiesen.

2. Stellungnahmen der mitberatenden Ausschüsse

a) zu Drucksache 13/6346

Der **Ausschuß für Wirtschaft** hat in seiner 85. Sitzung vom 27. Mai 1998 mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU, SPD und F.D.P. gegen die Stimmen der Gruppe der PDS bei Abwesenheit der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN empfohlen, den Antrag abzulehnen.

Der **Verteidigungsausschuß** hat in seiner 92. Sitzung vom 22. April 1998 mit den Stimmen der Koalitionsfraktionen bei Enthaltung der Fraktion der SPD gegen die Stimmen der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN sowie bei Abwesenheit der Gruppe der PDS empfohlen, den Antrag abzulehnen.

Der **Ausschuß für Gesundheit** hat in seiner 127. Sitzung vom 27. Mai 1998 mit den Stimmen der Koalitionsfraktionen gegen die Stimmen der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und der Gruppe der PDS bei Stimmenthaltung der Fraktion der SPD empfohlen, den Antrag abzulehnen.

Der **Ausschuß für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit** hat in seiner 78. Sitzung vom 17. Juni 1998 beschlossen, auf eine Beratung des Antrages zu verzichten.

Der **Ausschuß für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau** hat in seiner 75. Sitzung vom 22. April 1998 mit den Stimmen der Koalitionsfraktionen gegen die Stimmen der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN sowie der Gruppe der PDS bei Stimmenthaltung der Fraktion der SPD empfohlen, den Antrag abzulehnen.

Der **Ausschuß für Fremdenverkehr und Tourismus** hat in seiner Sitzung vom 6. Mai 1998 mit den Stimmen der Koalitionsfraktionen gegen die Stimme der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Stimmenthaltung der Fraktion der SPD und Abwesenheit der Gruppe der PDS empfohlen, den Antrag abzulehnen.

b) zu Drucksache 13/7498

Der **Ausschuß für Wirtschaft** hat in seiner 85. Sitzung vom 27. Mai 1998 mit den Stimmen der Koalitionsfraktionen gegen die Stimmen der Fraktion der SPD sowie der Gruppe der PDS bei Abwesenheit der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN empfohlen, den Antrag abzulehnen.

Der **Verteidigungsausschuß** hat in seiner 92. Sitzung vom 22. April 1998 mit den Stimmen der Koalitionsfraktionen gegen die Stimmen der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Abwesenheit der Gruppe der PDS empfohlen, den Antrag abzulehnen.

Der **Ausschuß für Gesundheit** hat in seiner 127. Sitzung vom 27. Mai 1998 mit den Stimmen der Koalitionsfraktionen gegen die Stimmen der Fraktion der SPD bei Enthaltung der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und der Gruppe der PDS empfohlen, den Antrag abzulehnen.

Der **Ausschuß für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit** hat in seiner 78. Sitzung vom 17. Juni 1998 beschlossen, auf eine Beratung des Antrages zu verzichten.

Der **Ausschuß für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau** hat in seiner 75. Sitzung vom 22. April 1998 mit den Stimmen der Koalitionsfraktionen gegen die Stimmen der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN sowie der Gruppe der PDS empfohlen, den Antrag abzulehnen.

Der **Ausschuß für Fremdenverkehr und Tourismus** hat in seiner Sitzung vom 6. Mai 1998 mit den Stimmen der Koalitionsfraktionen gegen die Stimmen der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Abwesenheit der Gruppe der PDS empfohlen, den Antrag abzulehnen.

3. Beratung im Ausschuß für Verkehr

Der Ausschuß für Verkehr hat die Vorlagen in seiner 52. Sitzung vom 14. Mai 1997, seiner 61. Sitzung vom 12. November 1997 (öffentliche Anhörung) und seiner 74. Sitzung vom 17. Juni 1998 beraten.

An der öffentlichen Anhörung vom 12. November 1997 (61. Sitzung) haben die nachfolgenden Personen als Sachverständige teilgenommen:

- Prof. Dr. Dr. J. Berkemann, Richter am Bundesverwaltungsgericht,
- Johann Bruinier, Fluglärmschutzbeauftragter am Flughafen Frankfurt,
- Leitender Ministerialrat Edwin Grabherr, Sicherheitsgesellschaft am Flughafen München,
- Prof. Dr. Barbara Griefahn, Universität Dortmund, Institut für Arbeitsphysiologie,
- Prof. Dr. Rainer Guski, Ruhr-Universität Bochum,
- Leitender Ministerialrat Karl-Bernd Hünermann, Ministerium für Wirtschaft, Mittelstand, Technologie und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen,
- Prof. Dr. med. Gerd Jansen, Essen-Werden
- Direktor Prof. Heinz-Dieter Marohn, Umweltbundesamt,
- Prof. Dr.-Ing. Ch. Maschke, Technische Universität Berlin, – FB VI –,
- Dr.-Ing. Volker Nitsche, Flughafen Düsseldorf,
- Prof. Dr.-Ing. Kurt Oeser, Winfried Seibert, Joachim Beckers, Bundesvereinigung gegen Fluglärm e. V.,
- Oberst i. G. Klaus Peter Stieglitz, Bundesministerium der Verteidigung,
- Dr.-Ing. Frank Walle, Deutsche Lufthansa.

Hinsichtlich der Ergebnisse der Anhörung wird auf das Protokoll der 61. Sitzung des Ausschusses für Verkehr vom 12. November 1997 mit den anliegenden Stellungnahmen der Sachverständigen verwiesen.

Der Ausschuß für Verkehr empfiehlt mit den Stimmen der Koalitionsfraktionen gegen die Stimmen der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und der Gruppe der PDS bei Stimmenthaltung der Fraktion der SPD, den Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN – Drucksache 13/6346 – abzulehnen.

Der Ausschuß für Verkehr empfiehlt mit den Stimmen der Koalitionsfraktionen gegen die Stimmen der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN sowie der Gruppe der PDS, den Antrag der Fraktion der SPD – Drucksache 13/7498 – abzulehnen.

Der Ausschuß für Verkehr empfiehlt mit den Stimmen der Koalitionsfraktionen gegen die Stimmen der Fraktion der SPD und der Gruppe der PDS bei Stimmenthaltung der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN die Annahme des in der Beschlußempfehlung wiedergegebenen Entschließungsantrages.

II. Zur Begründung der Beschlußempfehlung

Die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN wies bei der Beratung darauf hin, daß bei der öffentlichen Anhörung unter den Sachverständigen in drei Punkten Konsens bestanden habe. Erstens habe niemand bestritten, daß ernsthafter Novellierungsbedarf bestehe. So habe Prof. Dr.-Ing. Kurt Oeser festgestellt, daß die 1971 festgelegten Lärmgrenzwerte niemals unter medizinisch psychologischen, sozialen oder soziologischen Gesichtspunkten diskutiert worden seien. Für die Festlegung der Grenzwerte sei damals allein das Kostenargument entscheidend gewesen. Zweitens sei man sich einig gewesen, daß insbesondere der Schutz vor Nachtfluglärm absolut unzureichend sei. Der Sachverständige Winfried Seibert zum Beispiel habe erklärt, daß man beim Nachtflug auf eine menschliche Katastrophe zusteuere. Denn niemand werde von einer Rechengröße, sondern von einem Einzelfall-Flugereignis geweckt. Drittens hätten die Sachverständigen einheitlich festgestellt, daß die bisherige Lärmermittlung mit dem Leq_4 unbefriedigend und daß ein neues Lärmmaß erforderlich sei. Uneinig sei man sich lediglich in der Frage gewesen, ob dieses der Leq_3 oder der Beurteilungspegel L_r sein solle, also jener Pegel, der auch die maximalen Schallereignisse berücksichtige und nicht nur die Mittelung zum Maß aller Dinge nehme. In diesem Zusammenhang sei Prof. Dr.-Ing. Ch. Maschke der Auffassung gewesen, daß der heutige Leq_4 untauglich sei, um eine Gesundheitsgefährdung zu verhindern oder vorherzusagen. Zumindest für die Nacht müsse auch das Kriterium des Maximalpegels einbezogen werden. Es bestreite zwar niemand, daß sich der Lärm nicht proportional zum Wachstum des Flugverkehrs entwickelt habe. Ebenso wichtig sei aber, daß Lärm, und dies habe Prof. Dr. Rainer Guski ausgeführt, primär ein psychologischer Effekt sei. Physikalisch könne man Schall messen aber nicht Lärm. Wichtiger als das Schallereignis als solches sei also die Belästigungssituation für den Menschen, der dadurch betroffen sei. Insbesondere durch die Verdichtung des Nachtflugverkehrs fänden die Menschen in Flughafennähe kaum noch Nachtruhe.

Die Koalitionsfraktionen wiesen darauf hin, daß anläßlich der Verkehrsministerkonferenz vom April diesen Jahres Bund und Länder gleichermaßen die herausragende Bedeutung des Standortfaktors Flughafen für die deutsche Wirtschaft betont hätten. Die Verkehrsminister hätten diagnostiziert, daß Luftverkehr ein wachsender Bereich sei, daß die Notwendigkeit des Ausbaus des vorhandenen Flughafennetzes bestehe, und hätten beschlossen, die Möglichkeiten der Beschleunigung und Straffung der luftrechtlichen Genehmigungs- und Planfeststellungsverfahren für die Realisierung zusätzlicher Start- und Landekapazitäten zu prüfen. Eine verantwortungsvolle Luftverkehrspolitik müsse jedoch auch die Auswirkungen auf die Umwelt stets im Auge behalten. Die Verbesserung des Schutzes vor Fluglärm sei dabei ein wichtiger Bereich, denn er beeinflusse unmittelbar die Akzeptanz des Luftverkehrs in der Bevölkerung. Vor diesem Hintergrund sei festzustellen, daß in Frankfurt an allen gemessenen Lärmstellen die Belastung durch Fluglärm seit 1980 um mehr als 30 %

abgenommen habe, obwohl sich der Luftverkehr im gleichen Zeitraum mehr als versechsfacht habe. Durch moderne – sprich: leisere – Flugzeuge, eine Optimierung von Flugstrecken und Flughöhen unter Beachtung von Umweltgesichtspunkten und der Ausweitung des Anreizsystems zum Einsatz umweltfreundlicher Flugzeuge durch lärmabhängige Landegebühren sei dieser Erfolg erzielt worden. Trotzdem sei, wie die Anhörung gezeigt habe, Handlungsbedarf für den Gesetzgeber gegeben. Die Koalitionsfraktionen hätten daher eine Entschließung vorgelegt, mit der die Bundesregierung aufgefordert werde, das Ergebnis der Anhörung eingehend zu analysieren und dem Deutschen Bundestag zu Beginn der nächsten Legislaturperiode Vorschläge für Verbesserungen im Bereich des Schutzes vor Fluglärm vorzulegen.

Die Fraktion der SPD erklärte, daß das Thema Luftverkehr im Spannungsverhältnis zwischen den Ansprüchen der Ökonomie und der Ökologie stehe. Die Politik habe die Aufgabe, in diesem Spannungsverhältnis Lösungen und Kompromisse zu finden. Leider sei die Entwicklung seit Jahren in eine Richtung gegangen, bei der die Interessen der lärmgeplagten Bürger zu kurz gekommen seien. Dies habe auch die Anhörung ergeben. Nach Auswertung der Ergebnisse der Anhörung sei man zu der Auffassung gelangt, daß die Fraktion der SPD die richtigen und wichtigen Punkte in ihrem Antrag aufgegriffen habe. Herauszustellen sei in diesem Zusammenhang noch, daß der Antrag auch eine Novellierung der Landeplatzverordnung anrege. Die Lärmbelästigung, die an Wochenenden auf regionalen Flughäfen von Propeller- und Leichtflugzeugen verursacht würde, sei ein Problem, das man in diesem Zusammenhang nicht vernachlässigen dürfe. Auch hier bestehe dringender Regelungsbedarf. Der Entschließungsantrag der Koalitionsfraktionen stelle zwar auch Handlungsbedarf fest, allerdings würden konkrete Aktivitäten wieder auf die nächste Legislaturperiode verschoben. Da bereits zwei Anträge vorlägen, wäre es nur konsequent gewesen, sich zu diesen Anträgen zu bekennen. Zum Beschluß der Verkehrsministerkonferenz sei zu sagen, daß dieses Papier, was das Spannungsverhältnis Ökonomie/Ökologie angehe, nicht ausgewogen erscheine. Es umfasse verschiedene Ebenen, von denen sich nur ein kleiner Teil mit der Bundesebene befasse.

Bonn, den 17. Juni 1998

Horst Friedrich

Berichterstatter

Druck: Bonner Universitäts-Buchdruckerei, 53113 Bonn
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Postfach 13 20, 53003 Bonn, Telefon: 02 28/3 82 08 40, Telefax: 02 28/3 82 08 44
ISSN 0722-8333